

Beleid en productiviteit van veiligheid en justitie in retrospectief

De afgelopen 35 jaar heeft de overheid verschillende hervormingen doorgevoerd om de productiviteit van politie, rechterlijke macht en gevangeniswezen te verbeteren. Decentrale bedrijfsvoering, outputbekostiging en schaalvergroting blijken echter nauwelijks effect te sorteren. De productiviteitsontwikkeling bij politie en rechterlijke macht is ronduit somber te noemen.

JOS BLANK

Hoogleraar aan de Erasmus Universiteit en directeur Centrum voor Innovaties en Publieke Sector Efficiëntie Studies (IPSE Studies)

ALEX

VAN HEEZIK

Senioronderzoeker IPSE Studies

Het onderliggende onderzoek is onderdeel van een programma gesubsidieerd door het ministerie van BZK en verschijnt binnenkort in Blank en van Heezik (2017)

In de afgelopen decennia is de zorg voor veiligheid en rechtsbescherming steeds meer onder druk komen te staan. In de jaren tachtig en negentig speelt vooral de sterk stijgende criminaliteit een belangrijke rol, maar ook andere maatschappelijke trends, zoals de individualisering, de groei van de economische activiteit en de sociale zekerheid en de toenemende complexiteit van de samenleving zorgen voor een groeiende druk op het systeem. Ook als na de eeuwwisseling de misdaadcijfers gaan dalen, blijft de druk aanhouden.

Als gevolg hiervan is er door de jaren heen een voortdurende roep om hogere budgetten voor veiligheid en justitie. Behalve in de bezuinigingskabinetten van Lubbers I en II en Balkenende IV tot en met Rutte II is die roep vaak gehonoreerd. Wel vinden er diverse hervormingen plaats om de productiviteit van de V&J-sector te verbeteren. Het is echter niet erg duidelijk of deze hervormingen ook de beoogde verbeteringen hebben opgeleverd. Om hier meer inzicht in te krijgen, hebben we de productiviteitsontwikkeling van drie belangrijke deelsectoren van veiligheid en justitie – de politie, de rechterlijke macht (het Openbaar Ministerie en de rechtspraak) en het gevangeniswezen – in de periode 1980-2014 in kaart gebracht en nagegaan of de hervormingen daarop van invloed zijn geweest. Ook is gekeken naar de relatie tussen productiviteit en kwaliteit.

BELEIDSTRENDS

Om de kosten van veiligheid en justitie te beteugelen, is er in de eerste plaats de mogelijkheid van beheersing van het

macrobudget. Dit ‘budgettaire instrument’ wordt bij de V&J-sector eigenlijk alleen toegepast in tijden van economische crisis (eerste helft jaren tachtig en vanaf 2008). In de rest van de onderzoeksperiode wordt de sector, vooral door de aanhoudende druk vanuit de samenleving, in de brede afweging van de overheidsfinanciën vaak ontzien.

In die periode gaat het beleid op zoek naar andere instrumenten om de kosten te beheersen. Daarbij wordt vooral veel verwacht van maatregelen die de bemoeienis van de rijksoverheid moeten verminderen en de zelfstandigheid van de uitvoerende organisaties binnen de V&J-sector vergroten. De gedachte is dat dit niet alleen ten goede komt aan de productiviteit, maar ook aan de effectiviteit. Om het beleid te realiseren wordt onder andere gesleuteld aan de bekostigingssystemen. Zo krijgt de politie vanaf de grote reorganisatie in 1993 veel meer beleidsvrijheid bij de besteding van de beschikbare middelen (Tweede Kamer, 1995). Hetzelfde geldt deels ook voor het gevangeniswezen dat in 1995 via het agentschap DJI meer zeggenschap krijgt over de bedrijfsvoering (Verhagen, 2005). De rechtspraak volgt in 2002, het jaar waarin de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) wordt opgericht (Brommet, 2002).

Vanaf 2000 zet het beleid ook nadrukkelijk in op het inbouwen van prestatie-elementen. Budgetten worden steeds meer gekoppeld aan te leveren output. Deze vorm van prestatiebeloning wordt in 2003 bij de politie ingevoerd. In 2005 volgen de rechtspraak en het gevangeniswezen. Overigens worden de prestatie-elementen bij de politie in 2008 al weer uit de bekostiging verwijderd en vervangen door een aantal kwalitatieve doelen.

Ook schaalvergroting wordt als een belangrijk instrument gezien om de productiviteit en effectiviteit van de zorg voor veiligheid en rechtsbescherming te verhogen. Vooral bij de politie is er sprake van een forse opschaling. Vooral de reorganisatie van de politie rond 1993 – van 148 gemeentelijke korpsen en het korps Rijkspolitie, naar 25 regionale korpsen en het Korps landelijke politiediensten (KLPD) – en de vorming van de nationale politie in 2012 spelen hierbij een grote rol. Ook bij de rechtspraak vinden twee grote schaalvergrotingsoperaties plaats. De eerste in

2002 door het onderbrengen van de zelfstandige kantonrechten bij de rechtbanken. De tweede in 2013, door de herziening van de gerechtelijke kaart, waarbij verschillende rechtbanken worden samengevoegd. Bij het gevangeniswezen is de schaalvergroting minder sterk geweest, maar is het aantal inrichtingen tussen 1980 en 2014 toch ook met ruim een kwart afgenomen.

Naast de genoemde maatregelen worden tal van andere initiatieven ontplooid om de prestaties van de V&J-sector te verbeteren. Zo ontstaat er gaandeweg een integrale aanpak van veiligheid en justitie. Uitgangspunt hierbij is de gedachte dat veiligheid en rechtsbescherming niet alleen een zaak is van politie en justitie, maar een gezamenlijke inspanning van veel andere partijen – overheidsorganisaties, maatschappelijke instellingen en burgers – vereist. In deze nieuwe aanpak gaat vooral veel aandacht uit naar preventie en toezicht (Cachet en Prins, 2010). Ook is er een tendens tot repressiever optreden, vooral waar het gaat om veel voorkomende (kleine) criminaliteit. Tegelijkertijd is er sprake van een verhoogde belangstelling voor de kwaliteit van het beleid, zie kader 1.

Voor een meer uitgebreid overzicht van de beleidsontwikkelingen in de verschillende sectoren verwijzen we naar eerder uitgevoerde trendstudies (Urlings, 2012; Dumaij *et al.*, 2014; Niaounakis *et al.*, 2014).

PRODUCTIVITEITSTRENDS

In 2014 bedragen de kosten van politie, justitie en het gevangeniswezen in totaal meer dan acht miljard euro. Het grootste deel, ongeveer twee derde, gaat op aan de politie. De rechterlijke macht en het gevangeniswezen zijn verantwoordelijk voor respectievelijk achtten en vijftien procent. Uit figuur 1 blijkt dat de kosten tussen 1980 en 2014 fors zijn gegroeid. Voor een belangrijk deel komt dit door de gestegen lonen en prijzen, maar ook is er sprake van een aanzienlijke reële groei van de inzet van middelen. De groei is het sterkst bij de rechterlijke macht. De kostenstijging bij het gevangeniswezen en

vooral bij de politie is een stuk minder fors.

De productie blijkt vooral gegroeid te zijn in het gevangeniswezen, zie figuur 2. Er wordt dan ook in de loop van de tijd steeds meer en langer gestraft. De productiegroei van de rechterlijke macht is minder sterk en heeft vooral te maken met de sterke groei in civiele en bestuurszaken. De productie van de politie is sinds 1980 nauwelijks toegenomen. De productie van de V&J-sectoren wordt hier gepresenteerd als een gewogen index van productindicatoren. Bij de politie zijn dat het aantal geregistreerde verkeersovertredingen, geregistreerde misdrijven, voorkomen misdrijven en de omvang van de hulpverlening, bij de rechterlijke macht zijn dat het aantal afgehandelde zaken, onderscheiden naar Openbaar Ministerie, kanton en rechtbank met een weging over strafrecht, civiel recht en bestuursrecht, en bij het gevangeniswezen zijn dat het aantal gevangenen, onderverdeeld naar huizen van bewaring, gesloten gevangnissen en lichte detentie. De weging van de verschillende indicatoren volgt uit een econometrische analyse van gegevens over kosten en productie over de periode 1980–2014. De gegevens zijn afkomstig uit de door IPSE Studie ontwikkelde database DPS. Voor een verdere toelichting, zie onder meer Blank en Van Heezik (2017).

Door – eenvoudig gezegd – de productie te delen door de kosten (na correctie voor loon- en prijsontwikkelingen) is de productiviteit af te leiden. De productiviteit geeft aan hoeveel ‘waar’ de burger krijgt voor iedere euro belastinggeld die aan veiligheid en justitie wordt besteed. Figuur 3 presenteert de trends in de productiviteit sinds 1980. Daaruit blijkt dat de productiviteitsontwikkeling in de verschillende V&J-sectoren nogal uiteenloopt. De productiviteit van het gevangeniswezen groeit tussen 1980 en 2014 met 35 procent, terwijl die van de rechterlijke macht in dezelfde periode met 40 procent daalt. Deze daling is vooral te wijten aan de sterk negatieve trend tot rond de eeuwwisseling. Daarna stabiliseert de productiviteit. De productiviteitsontwikkeling van de politie is na een korte groeiperiode in de eerste helft

Kwaliteit en productiviteit

KADER 1

Vanwege de zeer beperkte mogelijkheden om de kwaliteit op lange termijn te kwantificeren, komt de kwaliteit van de productie slechts ten dele in de productiviteitsmaat tot uitdrukking. Dit geldt ook voor de veranderingen in de case mix (de zwaarte van de productie). Zodoende kan er dus sprake zijn van een vertekend beeld van de productiviteitsontwikkeling. Om enige indicatie te krijgen van de mate van vertekening is, op basis van de schaarse historische kwaliteitsgegevens, geprobeerd enkele lijnen te schetsen waarmee de ontwikkeling van de kwaliteit enigszins kan worden geduïd.

Bij de politie kunnen we alleen afgaan op de kwaliteitstrends in de opsporingstaak. Daarbij valt op dat de kwaliteit van de opsporing vooral in de jaren tachtig en negentig sterk achteruit gaat. Dat geldt in het bijzonder voor het oplossen van misdrijven. In het eerste decennium

van deze eeuw verbetert de kwaliteit van het opsporingswerk weer aanzienlijk. De laatste jaren is er wel weer enige achteruitgang te constateren.

De kwaliteit van de rechtspraak en het OM lijkt vooral in de jaren tachtig onder druk te staan. Dit blijkt onder meer uit de forse toename van de doorlooptijd van rechtbankstrafzaken. In de jaren negentig lijkt kwaliteitsverbetering op te treden, maar na de eeuwwisseling en vooral tijdens de crisisjaren nemen de doorlooptijden van de strafzaken weer toe. Tegelijkertijd is bij het bestuursrecht sprake van een aanzienlijke daling van de doorlooptijden.

Voor de kwaliteitsontwikkeling in het gevangeniswezen gedurende de onderzoeksperiode hebben we slechts beschikking over gegevens van één kwaliteitsindicator: de externe veiligheid. Uit het aantal ontvluchtelingen en onttrek-

kingen kan worden opgemaakt dat er vanaf begin jaren negentig sprake is van een forse kwaliteitsverbetering, een trend die zich in de periode daarna voortzet.

Voor alle V&J-sectoren geldt dat de geschetste kwaliteitstrends door datagebrek maar een beperkt beeld geven van de daadwerkelijke kwaliteitsontwikkelingen. Ook zijn maar enkele van de vele dimensies van kwaliteit in beeld gebracht in beeld gebracht. Niettemin lijkt de stelling te verdedigen, dat de kwaliteit van veiligheid en justitie hoger is dan in de jaren tachtig. Een verbetering die voor een belangrijk deel te danken is aan de toegenomen aandacht voor de kwaliteitszorg en de bewaking daarvan door inspectiediensten. Als de kwaliteit over de gehele linie inderdaad verbeterd is, stelt dit de geschetste sombere productiviteitsontwikkelingen in een wat positiever licht.

van de jaren tachtig overwegend negatief. Ten opzichte van 1980 is er dan ook nauwelijks productiviteitswinst geboekt.

De verschillen in productiviteitsontwikkeling tussen het gevangeniswezen en rechterlijke macht en politie

zijn mogelijk voor een deel te verklaren uit verschillen in de ontwikkeling van de case mix. Het gevangeniswezen heeft door de jaren heen waarschijnlijk een veel homogener product geleverd dan politie en rechterlijke macht. Als de politie en rechterlijke macht in de loop van de tijd met zwaardere zaken te maken krijgen, die niet voldoende in de gehanteerde productiematen tot uitdrukking komen, dan verklaren deze deels de verschillen in de productiviteitstrends. Opvallend is de volatiele ontwikkeling bij het gevangeniswezen, dat last heeft van sterke schommelingen in de vraag en hier niet direct de inzet van middelen op kan aanpassen.

BELEIDSEFFECTEN

Om de samenhang tussen beleid en productiviteit scherper in beeld te krijgen worden de effecten van de verschillende beleidsmaatregelen via een integrale analyse gemeten. In deze analyse wordt de productiviteitsontwikkeling voor alle sectoren in verband gebracht met een aantal gehanteerde sturingsinstrumenten en enkele andere productiviteitsdeterminanten. Middels een regressieanalyse wordt het effect van drie beleidsinstrumenten op de productiviteit geschat: decentrale bedrijfsvoering, decentrale huisvesting en schaalvergroting. Daarnaast wordt gekeken naar het effect van de groei van de productie.

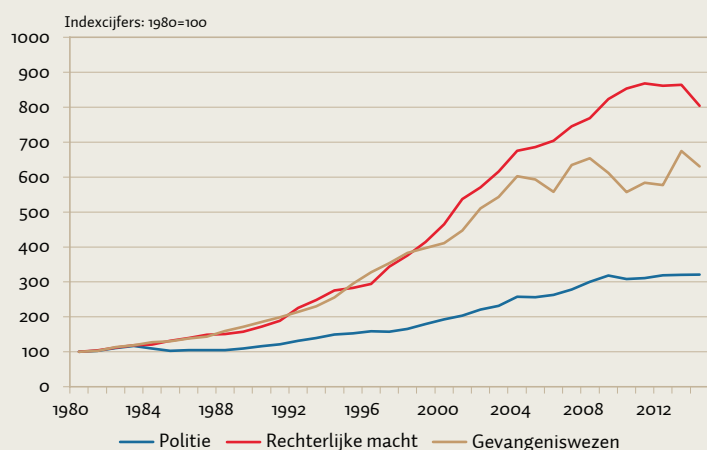
Decentrale bedrijfsvoering laat in geen van de gehanteerde specificaties een effect zien. Er zijn echter aanwijzingen dat de rechterlijke macht een uitzondering is. Na de invoering van de decentrale bedrijfsvoering komt hier een einde aan de jarenlange productiviteitsdaling. De voorzichtige conclusie is dat de decentrale bedrijfsvoering geen generiek effect heeft gehad op de productiviteit. De decentrale bedrijfsvoering is uiteindelijk buiten het model gehouden, zie Blank en van Heezik (2017) voor verdere toelichting.

Voor de decentrale huisvesting werd wel een effect gevonden, zij het negatief met een ruime betrouwbaarheidsmarge. De decentralisatie van de huisvesting heeft dus overwegend een negatief effect op de productiviteit. Het is niet uit te sluiten dat de verplichte winklenering bij de Rijksgebouwdienst (Rgd) het veronderstelde positieve effect teniet doet. De hervorming dat de sectoren huur moeten gaan betalen voor hun huisvesting, heeft mogelijk de prikkel bij de Rgd weggehaald om doelmatig te opereren.

Schaalvergroting blijkt generiek een negatief effect te hebben. Als de instellingen hun schaal met gemiddeld 10 procent zien groeien, dan daalt de productiviteit met gemiddeld 0,4 procent. In een specifieke sector of in een specifieke periode kan de schaalvergroting wel hebben

Kosten veiligheid en justitie

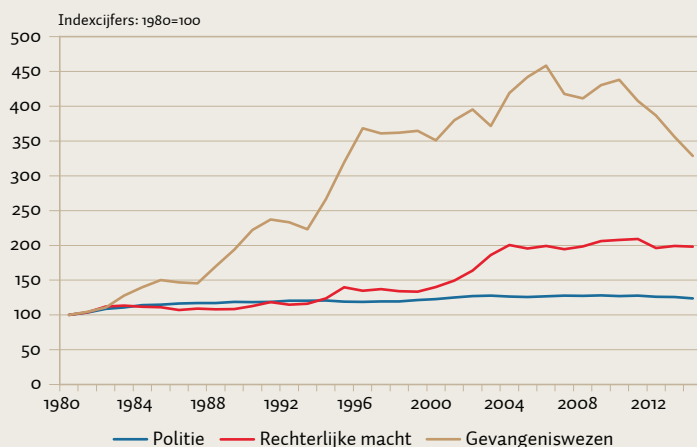
FIGUUR 1



Bron: CBS/DPS

Productie veiligheid en justitie

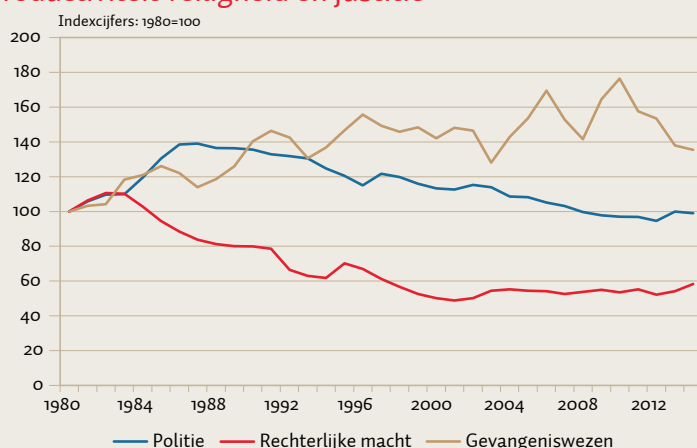
FIGUUR 2



Bron: CBS/DPS

Productiviteit veiligheid en justitie

FIGUUR 3



Bron: CBS/DPS

Schattingresultaten sturings-effecten veiligheid en justitie

TABEL 1

variabele	effect
Decentrale huisvesting	-0,056***
Schaalvergroting	-0,036**
Groei productie	0,400***

*** Significat op respectievelijk vijf- en eenprocentniveau

bijgedragen aan een verbetering. De eerste opschalingsoperaties bij politie en rechtspraak kunnen misschien nog voor verbeteringen hebben gezorgd, maar inmiddels is er sprake van 'doorschieten', met alle negatieve gevolgen voor de productiviteit. Er zijn voldoende aanwijzingen in de literatuur te vinden dat dit het geval is. Het gevangeniswezen is hierop waarschijnlijk de uitzondering. De schaalvergroting is hier dan ook niet zo sterk geweest als in de andere sectoren. Verder blijkt uit onderzoek dat schaalvergroting middels fusies bijna altijd gepaard gaat met hoge overgangskosten (Blank, 2015). Dat lijkt ook het geval te zijn bij de politie na de enorme fusieslag in 1994, die zorgde voor een sterke daling van de productiviteit.

De (macro)groei van de productie blijkt net als in veel andere publieke sectoren van grote betekenis te zijn (Blank en Van Heezik, 2015; Blank *et al.*, 2016). Zo leidt een groei van 2 procent van de productie al tot productiviteitsverbetering van 0,8 procent. Dit is het gevolg van een hoge bezettingsgraad bij een groeiende vraag. De inzet van middelen ijlt vertraagd na. Er vinden in de loop van de tijd veel maatschappelijke ontwikkelingen en beleidswijzigingen plaats die de vraag beïnvloeden. Een goed voorbeeld is het gevangeniswezen, waar door wijzigingen in de wettelijke strafmaat of door intensivering van de opsporing de vraag sterk kan fluctueren. Deze vraagbeïnvloeding heeft een sterk effect op de productiviteitsgroei. De sturing van de vraag is uiteraard geen beleidsinstrument om de productiviteit te sturen, maar vindt bijvoorbeeld plaats om de kosten te beheersen of tegemoet te komen aan veranderende maatschappelijke opvattingen. Het effect op de productiviteit is eerder een bijverschijnsel.

CONCLUSIES EN IMPLICATIES

Het overheidsbeleid lijkt de afgelopen decennia niet te hebben bijgedragen aan een verbetering van de productiviteit van veiligheid en justitie. Bij politie en rechterlijke macht is de productiviteitsontwikkeling overwegend negatief. Ingrijpen in de bedrijfsvoering, bekostigingsstructuur of schaal lijken nauwelijks van invloed op de productiviteit en hebben mogelijk soms zelfs een negatieve uitwerking. Bij het gevangeniswezen is er wel sprake van productiviteitsverbetering. Daar zijn dan ook maatregelen genomen die daadwerkelijk bijdragen aan een efficiëntere uitvoering, onder andere door meer mensen op een cel toe te laten. Verder blijkt de aandacht voor de bedrijfsvoering bij de rechterlijke macht sinds de eeuwwisseling wel enig effect te sorteren. De jarenlange daling van de productiviteit komt dan eindelijk tot stand. Al met al is het beeld van de V&J-sector echter minder rooskleurig dan in andere publieke sectoren, zoals de zorg en het onderwijs (Blank en Van Heezik, 2015; Blank *et al.*, 2016).

Het is voor de overheid ook niet eenvoudig om instrumenten te vinden die de productiviteit van de politie en rechterlijke macht kunnen verhogen. Het gaat hier om kerntaken van de overheid, die moeilijk of niet zijn uit te besteden en waar vormen van marktprikkels lastig zijn in te voeren. Hierdoor opereren deze sectoren min of meer als monopolies en zijn daardoor inherent ondoelmatigheid en weinig innovatief. Dit geldt het sterkst voor de rechterlijke macht waar de wettelijk verankerde onafhankelijkheid ook haar weerslag heeft op de bedrijfsvoering. Bij de politie ligt

dit anders, maar zij is wel vrij eenvoudig in staat de eigen productie te regelen door meer of minder te doen. Pogingen om dit te beïnvloeden, zoals prestatiebekostiging, leveren weinig of perverse effecten op.

Al met al een tamelijk somber perspectief. Er zijn technisch gesproken waarschijnlijk voldoende mogelijkheden om door innovaties de productiviteit bij politie en rechterlijke macht te verbeteren. De prikkel tot innovatief en efficiënt gedrag is bij deze organisaties echter onvoldoende aanwezig. Het heeft dan ook niet veel zin om op organisatie-niveau dit soort prikkels kunstmatig in te voeren. De oplossing moet waarschijnlijk eerder worden gezocht in de sfeer van management en personeel, waarbij goede prestaties direct worden beloond en slechte bestraft. Microgeoriënteerd onderzoek zou antwoord kunnen geven op de vraag of flexibele beloningen, eenvoudige ontslagregelingen, tijdelijke benoemingen en dergelijke meer soelaas bieden dan de generieke instrumenten die afgelopen decennia zijn toegepast.

In het kort

- ▶ Productiviteitsontwikkeling bij de politie en de rechterlijke macht is sinds 1980 overwegend negatief.
- ▶ Productiviteit van het gevangeniswezen is wel toegenomen.
- ▶ Hervormingen zijn nauwelijks van invloed op de ontwikkeling van de productiviteit van veiligheid en justitie.

LITERATUUR

- Blank, J.L.T. (2015) *Illusies over fusies. Een kritische beschouwing over de schaalvergroting in de Nederlandse publieke sector* (oratie). PublicatierEEKS Overheid en Arbeid No. 41. Den Haag: CAOP.
- Blank, J.L.T. en A.A.S. van Heezik (2017) *Productiviteit van overheidsbeleid, deel III: de Nederlandse veiligheid en justitie, 1980–2014*. Te verschijnen.
- Blank, J.L.T., A.A.S. van Heezik (2015) *Productiviteit van overheidsbeleid, deel I: het Nederlandse onderwijs, 1980–2012*. Den Haag/Delft: Eburon.
- Blank, J.L.T., A.A.S. van Heezik en T.K. Niaounakis (2016) *Productiviteit van overheidsbeleid, deel II: de Nederlandse zorg, 1980–2013*. Den Haag/Delft: Eburon.
- Brommet, E. (2002) *Van rechterlijke macht naar rechterlijke organisatie: kroniek van achttien jaar verandering (1983–2001)*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Cachet, L. en R. Prins (2010) Lokaal veiligheidsbeleid in Nederland en België: op zoek naar verschillen. *Tijdschrift Voor Veiligheid*, 9, 60–72.
- Dumaij, A.C.M., T. Urlings en T.K. Niaounakis (2014) *Productiviteitstrends bij de rechterlijke macht. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling van rechtspraak en Openbaar Ministerie tussen 1965 en 2011*. IPSE Studies Research Reeks. Delft: IPSE Studies.
- Niaounakis, T.K., T. Urlings en A.A.S. van Heezik (2014) *Productiviteitstrends in het gevangeniswezen. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1970 en 2012*. IPSE Studies Research Reeks. Den Haag/Delft: IPSE Studies.
- Tweede Kamer (1995) *Beheer in het nieuwe politiebestedel: stand van zaken op hoofdlijnen*. Kamerstuk 24(548). Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Urlings, T. (2012) *Productiviteitstrends bij de politie. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1955 en 2011*. IPSE Studies Research Reeks. Delft: IPSE Studies.
- Verhagen, J.J.L.M. (2005) *Waar vrijheid ophoudt en weer kan beginnen. 1995–2005: tien jaar Dienst Justitiële Inrichtingen*. Den Haag: Dienst Justitiële Inrichtingen.